清政府与新疆农业开发

——兼谈国家政权在边疆开发中的地位和作用

华　立

清代是我国封建时代统一多民族国家发展的高峰，对边疆地区的经营开发，构成这一时期特别突出的历史现象。在开发活动中，作为行为主体的两大力量——国家政权力量（其人格代表为皇帝及各级官吏）和民众自发群体力量，都对开发进程起着重要作用。就新疆而言，清政府对这一地区以农业为重点的开发方针和措施，与当地民众的开发实践相结合，取得了超越前代的显著成效。考察清政府在新疆农业开发中的决策、组织、管理活动，不仅有助于了解新疆开发的历史特点，还能为认识国家政权在清代边疆开发中的地位和作用，提供一个方面的生动例证。

一

乾隆二十四年（1759），清政府经过历时数十载的不懈努力，最终完成了统一天山南北的大业，不但结束了新疆长达数百年的分裂状态，还将这一地区前所未有地直接置于清中央政府的控驭之下，造就了“拓疆万里，中外一统”的盛况。随着新疆与祖国内地更加紧密地结为整体，如何认识西北边疆的战略地位，如何制定切实的经营方针，成为清政府面临的重大课题。对这一问题的回答，关系到该地区今后的发展趋向。在事关长远的重大决策上，乾隆帝为首的清政府以其对西北边陲的高度重视，做出立足久远，大力经营的决定，为积极开发新疆奠定了思想基础。

重视边疆少数民族地区是清朝统治者的既定国策，统一多民族国家的发展，使每个边疆局部都与全国大局息息相关。在这当中，新疆“东捍长城，北蔽蒙古，南连卫藏，西倚葱岭”①，恰处于西部和北部边疆的结合点上，战略位置格外重要。新疆的形势动向、安危盛衰，对这一地区及相邻内外蒙古、青海、西藏等地都有举足轻重的影响，进而牵动全国政局。从国际环境看，统一后的新疆也处于保卫国家安全和维护疆土完整的的国防第一线。早在十七世纪下半叶，沙俄就已向我国东北和北疆发动扩张，遭到阻遏后又将侵略矛头指向新疆北部，当清政府完成统一，便不可避免地直接面对沙俄咄咄逼人的扩张势头，“北边万里，与俄罗斯为邻”的新疆首当其冲地处于国防前沿，成为“西北屏障、“北门锁钥”。

乾隆帝深知巩固西北边陲的重大意义，阿睦尔撤纳之乱刚刚平定，他即下令“伊犁全部，悉入版图，徐谋耕牧，……为边圉久远之计”②；又指出“伊犁既归版章，久安善后之图要焉，已定者讵宜复失！”③为了新疆的长治久安，他要求“次第经理，不可懈弛”，一应事宜“必期熟筹可久”④。善后方案要政治、经济双管齐下，政治上设官驻兵，建立军府体制，以伊犁将军总辖全疆军政事务，加强中央的直接管理，经济上屯垦开发，以边养边，为

政治上的治理奠定相应的物质基础。

值得注意的是，当时在清统治集团内部，对要否大力经营新疆，认识颇不一致。乾隆帝及部分官员如曾参与西北之役的兆惠、阿桂、舒赫德、黄廷桂等持坚决态度，但官僚士大夫中犹豫观望甚至上疏反对的也不乏人在。反对派的主要理由是新疆“取之虽不劳，守之或太费”，“长驾远驭，不无多耗内地物力”⑤，连中枢要臣中也有人持“耗中事西”之疑。因此，当朝廷举行廷试，便有人公开声言西北屯垦乃“劳民”行为。

面对阻力，身为清政府最高决策人的乾隆帝表示了清醒果决的态度。他一方面指出，“守之太费”得不偿失，是胸无全局，目光短浅的偏狭之见，忽视了“西北塞防乃国家根本”的这样一个基本事实，因此有必要澄清混乱，强调重申经营新疆的重要性；与此同时，“耗中事西”的顾虑也从另一角度提示人们，要长期经营新疆，经济上的开发建设乃必不可少，要在幅员广阔，扼守国防而又远离内地的新疆保持强大的政治、军事力量，不能没有足够的经济实力为后盾。简而言之，要把“屯垦开发，以边养边”确定为经济上立足久远经营新疆的基本方针。由乾隆帝钦定成书的《西域图志》完整地概括了这一方针：“指顾二万里中，扫荡廓清，归我皇化。包戈偃伯以来，非建置服属无以善后，然地大物博，惟是戍代往来之孔亟，即善后者又将何以为继。我皇上圣谟广远，集大勋于五载之中，即为策永定于亿万斯年之后。……凡皆以西域治西域，而经费不取于中土”⑥，不仅道出了“屯垦开发，以边养边”的中心思想，也使农业开发作为一项基本任务列入清政府在新疆的施政计划。

二

一个地区的农业开发，除必须具备适宜农作的水土光热条件，劳动力的数量和质量是最重要的因素。为了满足新疆农业开发所需要的劳动人手，清政府对农业人口向新疆的迁移，一贯实行倡导和鼓励的政策。北疆是清政府设官驻兵的重点所在，而历史上新疆农业区集中分布于天山南麓塔里木盆地周缘，北疆地旷人稀，以牧为主，农业基础薄弱。为了尽快改变这一地区千里空虚，耕垦乏人的状况，清政府亲自出面组织农业人口向北疆迁移，将移民与大规模兴垦结合起来，在新疆移民史上写下了前所未有的一页。

清政府确定的迁移对象为来自内地的绿营屯兵、户民、流遣人犯、移驻伊犁的部分八旗兵以及南疆各城维吾尔人户等多种农业人口。乾隆二十二年（1757），上谕宣布：“军营屯田，事关最要”⑦，调陕甘绿营兵率先进入哈密、巴里坤、乌鲁木齐、辟展等地设屯；乾隆二十五年（1760）第一批南疆维吾尔人户被徙至伊犁落户建屯；次年秋，清政府趁乌鲁木齐兵屯丰收，传令陕甘总督杨应琚等招募甘肃无业贫民携眷出关垦种；又下令恢复内地军流人犯发遣新疆条例，令其力耕自给。稍后，驻防伊犁的锡伯等营亦奉命开屯，投入农业生产。

汉唐以来，历代强大的中央政权多在新疆兴办军屯，清政府在汲取前代经验，组织兵屯的同时，更加广泛地筹划移民来源，大大扩展了移民规模。在各类人口中，清政府特别强调迁移民间人户的重要性。乾隆帝指出，内地民人赴边疆落户垦种，一经与土地结合，便可转化为当地稳定的农业人口，“成家室而长子孙,其利甚溥”。既缓和了内地人口过剩的压力，又大量补充边疆劳动人手，形成持久的农业生产能力,做到“边隅旷土日开,内地资生亦足”⑧,一举两得,功效兼收。黄廷桂、兆惠等认为，南疆维吾尔农户的作用也不容忽视。北疆伊

犁地处西极，距内地鸾远而与南疆有捷径可通，准噶尔时期曾徙维吾尔农民在此垦种，如继续借助南疆农户来垦复和开发这一地区，将能事半功倍。但是民户迁移是一项难度较大的工程，为提高迁移成功率，清政府针对其与屯兵调遣的不同特点，就招募、转送、安置各个环节妥善制定对策，采取了相当周密的措施。

在内地移民方面，清政府首先选择与新疆壤境相接，农业生产自然条件较差的甘肃作为出关移民的主要来源地，并规定了携眷贫民“自愿应募”的原则，要求地方官“悉心体察，随民所愿，设法开导，善为经理”，不得强制。⑨避免强制移民一遇变故即大量逃亡 的 弊端。其次，对应募者实行官费资送，发给口食、车价银两，御寒皮衣及铁锅等生活用品，代雇车辆。根据现存奏销题本可知仅乾隆二十九至三十五年(1764—1770)为办供赴乌鲁木齐、木垒户民盘费，即动用库帑二十八万余两，平均每户近九十两。⑩移民起程，所在原籍州县派员带队，沿途驻军接替护送，协助解决食宿困难。其三，新疆官员为移民提供落户所需基本条件。除分给土地(一般每户三十亩)，按水田例六年起科，还借给耕畜、农具、籽种、口粮，代建住房，保证移民“到屯即有房间栖止，又有口粮度日，得领地亩、马匹、籽种，尽只田亩，……不致周章”⑪，可尽快走入生产正轨。对南疆维吾尔移民也采取类似措施，由驻扎大臣与各城伯克筹划安排，分批移徙；移驻所需口粮、农具、籽种、牲畜由各城伯克捐办或清朝官方资送，官兵护送上路，定地设屯。

有组织的移民得到国家财力物力的支持，大大加速了农业人口进入北疆的过程。到乾隆四十五年（1780）前后，天山北麓已聚集屯兵一万余名，内地户民七万二千余口，维吾尔农民六千余户，连同遣犯及锡伯诸营，农业人口不少于十一万人，兵、户、遣、回、旗各类屯垦东起巴里坤，西达伊犁，北至塔尔巴哈台，沿天山北麓分布延伸，第一次在北疆形成了农业的整体布局。

乾隆四十五年以后，大规模有组织的迁移活动逐渐停止，但自发移民的热潮方兴未艾。有组织移民“阡陌广辟，堡舍日增”的事实鼓舞吸引着自发出关的内地户民，清政府遂将政策重点从官助资送转到鼓励投亲靠友,自行流迁上来。一方面谕令有关方面“官为查明存案，听其自行前往”⑫，简化出关手续，禁止留难阻遏；另一方面，提倡业已进入北疆的眷兵家属、户民成丁子弟、商贾等照依民户例认地承种，转为农业生产人口。这项政策一直持续到清末。光绪年间为重新聚集一度因战乱失散的人口，落户待遇更为优越，给地加多一倍，口粮之外增给盐菜银两。随着各类人口源源而来，北疆农业人口持续增长，以乌鲁木齐、巴里坤两地册载户民数为例，嘉庆末为十八万，道光初超过二十万，咸丰中达三十万⑬。同治中人口一度损耗，但至光绪末，重新恢复到二十余万。这支农业大军的稳定存在，是北疆新兴农业区得以巩固发展的基本保证。

三

重视基本生产活动的组织管理，是清政府积极推进新疆农业开发的又一重要方面，不仅从政策上加以指导，还要求当地官员运用行政管理职能，采取具体措施给以保障。在众多生产环节中，清政府着重强调了以下几点。

一、结合开屯兴垦的水土资源调查。清政府为农业开垦而移入人力，视水土条件择定屯点。乾隆中为了确定屯址和安户规模，先后派出努三、德昌、明山、文绥等人专程或顺道查

勘巴里坤—木垒—乌鲁木齐—玛纳斯等地，“勘明地脉厚薄，考验天时寒暖，较量收成分数”，再按地土广狭，水泽大小酌定开垦规模，“绘图贴签，恭呈御览”⑭。陕甘总督杨应琚还奉命遍历天山南北。他每到一处，都详细记载当地地理形胜、人口户数、水土特点，为指导开垦积累了大量第一手资料。道光二十四年（1844），为了解南疆各城报垦方案的可行性，清政府又派正在伊犁戍所的林则徐与喀喇沙尔大臣全庆会办履勘事宜。林则徐和全庆既从生产角度相度地形水利，又从经营角度考察认种形式，经过历时半年的实地调查，在确认开垦可行性的基础上拟定垦田分配方案，终于促成了南疆各城的全面兴垦。

二、组织兴办多种形式的水利工程。新疆属于西北典型干旱地区，终年少雨，人工灌溉是农业生产的基本前提。但是较大规模的水利工程，只有在有组织的情况下，集中足够的人力物力，才能取得成功。正是在这一点上，清政府显示了组织者的重要作用。乾嘉时期，由国家投资兴办的水利工程多见于兵、旗屯方面。如乾隆二十二年（1757）修复巴里坤南山水利，为解决水道漏沙问题，清政府于屯兵之外再从内地调去工匠物料，保证“乘时修理”⑮；嘉庆初经伊犁将军松筠亲自踏勘，令锡伯营在原屯地南开渠，历时六年竣工，即有名的察布查尔大渠。户屯水利原则上民户自办，但当落户伊始，为不误生产，也常命屯兵代为挑挖。清中叶以后，多结合定向垦荒开展大规模水利建设，，以议捐集资的办法筹集经费，当地官员或伯克负责组织。伊犁将军布彦泰一向留意农垦水利，曾“与文武员弁加意讲求”⑯，为开垦三棵树、阿卜勒斯等处，他首倡捐办十万工修渠，并发动所属及效力废员相继捐资备办。捐资人员承包工段，负责招雇工匠挑夫及组织施工，届时官府派员验收，合格者奏请奖励。至道光二十四年（1844），共在伊犁开渠七百余里，得地四十五万余亩。同期南疆的全面兴垦，也都有大型水利工程与之并行。如库车和喀什噶尔，分别引渭干河和铁列普曲克河之水，叶尔羌修正渠八十余里，支渠六、七道，动用人工十六万工之多，改变了过去距水较远的大段荒地因所需器具口粮民间人户“力难措办”而“无力垦种”的现象⑰。光绪建省后，鉴于同治年间新疆农田水利遭到严重破坏，把“兴水利以除民患”列为“最为切要之务”⑱。巡抚刘锦棠、布政使魏光焘接连下令全面整修各地渠道网系，掀起全疆范围水利建设的热潮，水利工程相应采取了多种组织方式。修治水利，不单是对旧有设施的恢复，还包括改造改建、调整渠网，配套组合等内容。这一活动中涌现了一批事迹突出的官吏将弁，如统带库、精等营的提督戴宏胜，“屯驻本境，凡渠道废弛，率勇时常修筑，不遗余力，地利赖以一兴”⑲。于阗署知县孙志熹“导引山泉，灌溉有资，人争辟地”⑳。据不完全统计，光绪末天山南北至少拥有干支渠两千数百条，总溉田能力超过一千一百万亩㉑。

三、服务于农业的商业、牧业、矿业措施。农业不是孤立的生产部门，农业生产所必需的耕畜、农具，离不开其他各业的支持，从这一认识出发，清政府在商、牧、矿业几方面都有相应的举措。

首先是丝绸易马，补充耕畜。开屯之初，清政府逐渐认识到从当地哈萨克部落购买牲畜的必要：“哈萨克前来贸易者量收牲只，以备屯田”。㉒丝绸易马始于乾隆二十三年（1758），清政府以内地所产丝绸及南疆棉布即“回布”易换哈萨克的马、牛、羊。据《新疆识略》载：“哈萨克部落每年四月后，分起赶运马匹、牛羊至伊犁，将军委派章京协领前赴贸易处所，眼同该台吉头人等，估看牲畜等第，官定价值，将官库绸缎、布匹合定价值，公平购买”㉓。乾隆年间每年自内地调解的绸缎，少则四五千匹，多则一万数千匹，购进马牛上千匹只，足见这一商业活动对补给耕畜和军用的重要。

其二，设置牧厂，就地繁衍。与哈萨克首次贸易之后，清政府即指示新疆官员："现今乌鲁木齐等屯田处所，亦皆需马"，应设厂牧放。"就近拨用"。㉔从乾隆二十四年至嘉庆十二年（1759—1809）在北疆巴里坤、乌鲁木齐、伊犁等地先后设立大小七处官牧厂。在伊犁、塔城，官牧厂马匹交察哈尔、厄鲁特等营牧放，巴里坤牧厂由绿营兵丁管理。各厂均有规定的取孳标准，每三、五年清点核对。官牧厂的设置有力地保障了农业耕畜的供应。乾隆后期仅伊犁牧厂马牛存栏数已达五万匹只，不仅调拨兵屯，还供应户、回、遣、旗各屯使用，出关移民领到的牲畜，基本来自伊塔两地。

其三、采铁冶铸，打造农具。设屯初期农耕器具亦仰赖内地或南疆，犁铧损耗很快，运送极为不便。清政府遂责成新疆官员筹办铁厂。乾隆中办事大臣旌额哩首先在乌鲁木齐山中设厂采铁，初用兵丁，后改用遣犯，另雇民匠技术指导。伊犁亦派回屯人户入山挖铁，从阿克苏调熟悉冶铁的维吾尔工匠来厂。清中期，北疆铁厂生产的农具于保证本地之外兼供南疆部分地区，并为民间铁铺供应生铁。

四

"屯垦开发，以边养边"是清政府的既定方针，但在实施上，不同时期对不同地区又有轻重先后之别，故而发展不平衡。其总的趋向，是从重北轻南到南北兼顾，再到全疆一体。这种政策倾向的演变与政治、经济、社会等多种因素有关，受其影响，新疆农业开发的进程也呈现三个发展阶段。

第一阶段为乾隆中至嘉庆末。这一时期清政府农业开发的注意力集中在天山北路，对天山南路以"抚绥恢复"，"随宜经理"为原则。这种"重北轻南"的农业政策与多种因素有关，如南疆有优于北疆的良好农业基础，北疆是清代新疆军政中心，地位重要等，除此之外，南疆是维吾尔民众聚居地，清政府对当地民族关系敏感而戒备，力图减少不同民族间的接触，也是不容忽视的因素。乾隆三十年（1765）乌什事变后，防范意图进一步具体化为隔离措施，从而在事实上关闭了内地民人进入南疆落户耕垦的大门。因此这一阶段的农业开发主要表现为以多种形式移民屯垦为手段，大力开拓天山北路，建立新兴农业区。

第二阶段为道光至咸丰年间，道光初，南疆发生张格尔、玉素甫之乱，引起很大震动。不少人从中看到清政府以往治理政策上的缺失，指出对南疆"畛域视之"，消极防范，不事开发，是一大失策，亟应改变。与此同时，南疆人口繁衍与耕地不足矛盾的发展，使来自当地民间和部分官员的开垦呼声日益强烈。随着形势的变化，清政府意识到前一阶段政策上的偏颇失误，逐步调整自己的农业政策，一面继续垦拓北疆，一面着手有意识地经营南疆，从重北轻南转向南北兼顾。道光十一年（1831）上谕宣布，解除隔离限制，"将西四城可种之地招民开垦，有愿携眷者听之"㉕；二十四年清政府采纳林则徐等人勘垦方案，大力兴垦，将垦田分给民户和维吾尔人户耕种，使南疆各传统绿洲农业区在耕地面积、粮食产量、种植结构诸方面都发生了显著的变化。

第三阶段为光绪年间收复新疆，建立行省以后。同治中，新疆遭到阿古柏及沙俄入侵势力的野蛮蹂躏，动乱长达十四年之久，直到光绪三年（1877）才由左宗棠西征之师重新收复。为确保西北疆土，左宗棠、刘锦棠等力主在新疆设立行省，加强治理，为新疆农业的重建与发展创造了有利条件。建省后，全疆划一建立道府州县，废除南疆伯克制度，实现了事

权一元化，也使农业开发建立在全疆一体的新格局上。这一时期的新疆主政者，一方面提倡本省人口区内流动，一方面在全省范围推进水利建设，并鼓励扩大省内外农产品的流通，对于近代农学知识与农业技术的传入也持欢迎推广的态度。清末新疆农业能够从同治大乱的破坏中较快恢复并走上发展的道路，显示出某些具有近代色彩的新因素、新动向，与建省后全疆一体的开发格局是分不开的。据大略估算，经过乾隆中叶以来一百数十年的努力，清末新疆人口较之统一初期增长约六倍，耕地面积增加约十余倍㉖。可以认为，清代新疆农业生产所达到的水平，不仅是入清以来的最高点，也是迄清为止的历史最高点。

开发是人类对自然资源的利用，没有适当的环境条件、政策措施、方式手段，开发的成功便无从实现。回顾清代新疆农业开发的历史过程，总结清政府在这一活动中的作用表现，我们可以清楚地看到国家政权力量在边疆开发中的重要地位和作用。

第一，开发活动中，国家政权力量和民众群体力量均作为行为主体作用于开发过程，但由于政权力量处于上层建筑的较高层次，其参与开发的方式和干预倾向更加具有举足轻重的作用。正确的方针决策，能够使国家政权出于国防考虑的开发意识与人民群众基于生存需求，以经济目的为原动力的开发实践有机地统一起来，尽管两种力量之间不无这样那样的磨擦，但在大的方向上大体保持顺应一致，互为促进，减少或避免不必要的内耗和阻力，加速开发进程。

第二，政府的积极干预能够使一个地区的开发活动成为有意识、有指导、有组织的行为，减少自发开发的盲目性，分散性。国家政权亲自出面参与开发步骤和具体措施，从全国大局统筹布署，以政权力量保证开发所需的人力、财力、物力，可以大大提高边疆开发的成功率，这也是自然条件不甚优越，地理位置较其它众多边疆地区更为偏远的新疆，农业开发反而较为顺利的重要原因。

第三、国家政权干预开发的主要手段是政策、法令、措施。一项政策的形成既是政治、经济、社会多种因素综合作用的产物，也与决策人本身的认识、素质有关，政策法令的制定和执行是国家政权力量发挥干预作用的全过程。政策法令的正确制定与执行，能够有效推动开发进程，反之则将造成曲折、延误甚或失败。在清代新疆农业开发中，既有正面的经验，也有反面的教训，同样值得记取和借鉴。

---

①钟广生：《新疆志稿》卷 1。

②《清高宗实录》卷555，页19。

③乾隆《御制文四集》卷20，页36。

④《清高宗实录》卷609，页22，卷601，页30。

⑤魏源：《圣武记》卷4；《清高宗实录》卷649，页34。

⑥《西域图志》卷31，兵防。

⑦中国第一历史档案馆藏（下引档案同）朱批屯垦，乾隆23年正月2日黄廷桂折。

⑧《清高宗实录》卷612，页20—22。

⑨《清高宗实录》卷716，页6。

⑩《地丁题本》甘肃2，页155。

⑪朱批屯垦，乾隆48年8月12日索诺木策凌折。

⑫《清高宗实录》卷1101，页16—17。

（下转43页）

观环境对人本身产生巨大的制约性。藏传佛教文化沉淀于西藏民族心理之中，内化于西藏民族性格之中，给西藏民族心理、民族性格打上了深刻的烙印。西藏人民笃诚虔敬地崇信藏传佛教，怀有强烈的宗教感情。他们按照佛教的宇宙观审视一切，他们以佛教的教义、教规为人生道德标准，他们的抬手举足、发言应声甚至都表现出受佛教潜移默化的影响。从总体上看，西藏民族性格属于宗教型众趋人格。受藏传佛教影响的价值取向及与之相适应的习惯化行为方式无疑对清代西藏地区的经济开发会产生明显的负面作用。在清前期，清朝统治者对西藏地区经济开发的政策不够积极，这与受儒家文化影响有关。在清后期，西方势力在西藏地区的急剧扩张，是促使清政府最终采取大力开发西藏的政策的推动因素之一。

---

①《清高宗实录》卷261，第23页。

②《西藏地方历史资料选辑》第260页。

③吴丰培《清季筹藏奏牍·张荫棠奏椟》卷二，第49页。

④王尧《汉藏佛典对勘释读之二——〈金刚经〉》、载《西藏研究》1989年第4期。

⑤宗喀巴《中论广释》(藏文版)，德格印经院印。

⑥《西藏法宝贯珠》，载《海潮音》。

⑦《关于继承和发扬藏族传统文化的几个问题》，见中国人民大学复印资料《中国少数民族》1990年第3期。

⑧吴丰培主编《联豫驻藏奏稿》第17页。

(上接37页)

⑬数字见严中平：《中国近代经济史统计资料选辑》页363—367。

⑭录副屯垦，乾隆31年4月12日德昌折。

⑮朱批屯垦，乾隆22年10月4日黄廷桂折

⑯《清代七百名人传》布彦泰。

⑰录副民族，嘉庆20年6月成宁折。

⑱《刘襄勤公奏稿》卷2。

⑲《库尔喀喇乌苏直隶厅乡土志》政绩录。

⑳《于阗县乡土志》政绩录。

㉑据《新疆图志》卷73—7统计。

㉒《清高宗实录》卷723，页9。

㉓《新疆识略》卷10。

㉔《清高宗实录》卷620，页8。

㉕《清宣宗实录》卷197，页18。

㉖参见殷晴：《新疆的隐忧—开发建设与生态环境变迁的历史思考》对清初人口及耕地的估算．载《新疆社会科学研究》1988年7—8期。